From Levers to Legitimacy: Governance in Transition

A Discussion Paper Prepared for the PSC

Jim Armstrong
James L. Armstrong & Associates, Inc.

September 1997

From Levers to Legitimacy:
Governance in Transition

> Improving capacities to govern is not so much a matter of efficiency, effectiveness, cost-cutting, quality of service delivery and ability to handle current problems. Rather, it is essential for governments to be better equipped to cope with the higher-order tasks that shape the future of individual societies and humanity as a whole.
>
> (Dror, The Capacity to Govern, 1996)

If senior public servants have learned anything during the past decades, it is that change is indeed inevitable, that organizational reaction to change is somewhat predictable, and that preparedness for change is one of the most daunting challenges for senior managers and leaders concerned with governance. Beyond the sea swell of changes related to globalization, information technology, international relations and distribution of power or wealth –changes that have become facts of life and have been examined and reexamined –what we are reflecting on here is the inevitable change in the way political leaders, citizens, and public servants view the task of governance. These collective world views constitute governance paradigms that, like scientific paradigms, go through fundamental changes. The western world is currently in a transition between two governance paradigms: it is undoubtedly beginning to move beyond managerialism, the existing governance paradigm which is proving too limiting, and towards a still unclear new paradigm. Our purpose here is to try and get a better sense of what the emerging governance paradigm might look like, the implications for the public service, and some central issues to be addressed. In doing so, we demonstrate that the emerging paradigm is dramatically different and will force radical changes in governance systems. One author, Y. Dror, stands out as having explorer these changes more thoroughly, and over a longer period of time than others. Therefore, in exploring the nature of the changes required we look to his full body of work culminating in his 1996 report to the Club of Rome, The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations, to provide a backdrop for the discussion.

The Road Traveled

Looking back, one realizes that governance paradigms have evolved over time and that our current struggle making the transition from one paradigm to the next is indeed nothing new. Prior to the Middle Ages, there were enlightened or classical governance paradigms–based in Ancient Greece and Rome–as well as the might is right approach typified by Gengis Khan and others. Since the Middle Ages, there have been three major governance paradigms: salvation by God, salvation by society and, most recently, salvation by the market economy. The governance paradigm prevailing in the last decades–salvation by market economy, or the managerial paradigm, also known as new public management–has revolved around the belief that private

sector approached can solve public sector problems. Underpinned by economic theory, this approach has been characterized as market driven. Under the umbrella of the managerial paradigm, we have seen a number of noteworthy trends such as: downsizing, delayering, consolidation, reengineering and alternative service delivery, to name only a few. The general effect of this paradigm has been positive in that a number of problems have been solved and many improvements institutionalized. For example:

- we no longer assume that the state is the necessary provider of public services;
- it is possible, in most areas of government activity, to do more with less, to meaningfully involve citizens and users of services, and to deliver services in non-traditional ways;
- managerial and administrative accountability has improved, as public organizations have become subject to market discipline such as business planning, mandate clarification, public scrutiny and so forth;
- greater demands are being made of public servants as the success or failure of government programs is open to greater exposure and subject to more extensive performance accountability;
- deficit spending has been brought under control by many governments; and
- broad consensus on the limits of what governments can reasonably accomplish has been reached.

Prior to the managerial paradigm, we find the salvation by society paradigm. It lasted 200 years and was premised on the thought that appropriate governance structures, strategies, and policies could lead to a kind of heaven on earth by solving society's ills and rising above the darker side of human nature. This paradigm encompassed many variations of the great society. Ironically, one of the main thrusts of activity under this governance paradigm was the protection of society from the evils of the marketplace that later became the underlying thought of the managerial governance paradigm. What led society away from the salvation by society paradigm was the realization that government had both fiscal and policy limits.

Before the salvation by society paradigm the other-worldly forces of the salvation by God and all that it entailed modeled our institutions and approaches to governance. Just as society became skeptical about salvation by God-the promise of other-world rewards for sacrifices Made in this life, and salvation by society---the promise of an everlasting society that achieves both social and individual perfection, it is now becoming disenchanted with the managerial governance paradigm.

Reading the Signs

Many scholars and thinkers are starting to talk about the post-managerialism era, governments are trying to reintroduce some of the non-economic considerations, the public is telling the public sector that they are missing the point ... Signs abound of the weakening of our society's faith in

the managerial paradigm. In Post-capitalist Society (1993), Peter Drucker explores the transformation from the age of capitalism to the knowledge society, from the nation-state and hierarchical organizations to transnational. political institutions and a pluralistic society of organizations. New Zealand, another example, has perhaps pushed managerial initiatives further than any other nation, only to discover that trust, relationships, and the common good need immediate, renewed attention. Further, citizens are questioning traditional political and institutional arrangements on every front. At no time, it seems, has there been as much cynicism and mistrust toward political and social institutions. The bond of trust and the seal of shared values between citizens and their government is being questioned.

More problem are created than are solved

Paradigms are under pressure and a change becomes likely when the problems they create begin to be greater than those they solve. The limitations of the managerial approach are now coming to light:

- First, there are no institutions and laws to manage the new transnational world economy and its large issues. Traditional economic theory assumes a sovereign national state as the predominant unit but, in reality, there are four such units or dependent variables: national states, regional structures, autononums world money markets, and large scale transnational enterprise.
- Second, the focus of governments on economic development, perhaps the most universally applied policy of managerialism, no longer works: we have shifted from an era when government was an economic activist to one when the emphasis is on government's responsibility for maintaining the right climate.
- Third managerial approaches touch only part of the governance task. In fact, as discussed in more detail elsewhere (Armstrong, Stewardship *and the Public Service, 1997),* there are three, somewhat overlapping, levels of responsibility and activity provided by various parts of the public sector:
  - *higher-order tasks*--providing policy advice, guarding the public interest, building relationships and providing critical assistance in developing grand designs for society and nations.
  - public sector leadership and management--orienting the vast workforce of the public service in meaningful and effective directions, complete with knitting together and passing on core underlying values, providing and nurturing the environment within which the overall public service can best serve citizens--organization building, learning and organizational memory, and ensuring fairness, equity and due process.
  - delivery of public services–improving services, reducing costs, developing service standards, systems and structures, and ensuring higher levels of personal responsibility for service delivery throughout the public sector.

A strong argument can be made that, under this market driven governance paradigm, we

dealt with the third level, barely influenced the second, and totally ignored higher-order tasks. In short, the managerial paradigm has focused on technique and strategy without giving attention to the impact on or question of the common good.

- Fourth changes brought about under the managerial paradigm have fractured rather than unified public institutions, resulting in a bewildering array of ever smaller pieces in increasingly isolated units. Every new institution speaks its own language, has its own knowledge, its own career ladder, and, above all, its own values. Few, if any, institutions seem to represent the whole or see themselves as responsible for the community as a whole. This, concludes Peter Drucker, is somebody else's business. But whose?

- Fifth, is the problem raised by transnational networks of information and knowledge transmittal which will become increasingly difficult to control or manage within national boundaries. As information and knowledge become more liberated and accessible, these means of distribution and transmittal will likely be largely self-managed or managed outside existing governance structures.

Fading faith in the public service on the part of politicians

The dawn of a new trend or paradigm is usually marked by a sense, on the part of political leaders, that the public service is holding them back in their efforts to introduce changes. They perceive public institutions as lethargic-What have you been doing all this time?-resistant in the face of change-You are defending the status quo and protecting your own interests-and unable to deal with the challenges of adapting to and implementing new approaches that seem common-sensical to the political leaders of the day-You are dinosaurs from a long gone era. In other words, they find it hard to comprehend that the public service is not already doing the things that seem so self-evident to them and their advisors. Most notable shifts in thinking about governance are initiated by political leaders and later implemented and ultimately embraced by public institutions. Illustrations in recent history include, in addition to reengineering and alternative service delivery that have already been mentioned: militarization of public sector management following the wars, strategic planning, program-based budget systems, zero-based budgeting, centralization, decentralization, management by objectives, democratization through citizen consultation, involvement and participation, and the phenomenon of establishing independent authorities to audit operations.

A disenchanted public

Consultation reports and survey data from several sources demonstrate that citizens expect better service from government. They have expressed discontent with unhelpful, inefficient service and evasive answers. They are concerned about government's ability to deal effectively with major social and economic issues. Furthermore, citizens are expressing impatience with in-fighting,

fragmented services and being caught in the middle. Despite many innovations and heroic efforts inside the public service, citizens are disaffected with government and its institutions. They do not think that public servants are doing a good job, even recognizing resource constraints. Citizens place a premium on cutting through red tape, timeliness, transparency and openness, and getting results. On all of these crucial dimensions of the service transaction, citizen satisfaction levels are depressingly low. The traditional way of organizing public institutions and delivering services continues to frustrate the public.

All the signs are there: we are in a transition toward a new governance paradigm. The old one is no longer seen as meeting our society's needs. Predictably, there will be a new approach that, like the others, will catch the public service off guard and require difficult institutional adjustments. Adequate attention will need to be given to what the emerging paradigm and its accompanying trends might look like and to what will be needed to prepare the public service for this type of paradigm shift. If this does not happen effectively, the public service will once again be on the wrong side of the wave, vulnerable to serious criticism, and therefore unable to serve their political leaders and the public to the best of their abilities.

The Emerging Paradigm

Regardless of universal acceptance, the managerial paradigm, like its predecessors, will not prove to be the final solution. Society, organizations and institutions will continue to evolve. In spite of the great gains brought by managerialism, chinks are beginning to be seen in its armor. However, unlike what happened in many other shifts in paradigms of governance and trends in public sector management, this time, the old paradigm won't be abandoned with the same degree of absoluteness.

From levers to legitimacy: managerial and institutional change

Much of what has been called managerialism or new public management will simply be assumed by politicians and their constituents to be routine and expected practice for large parts of what we traditionally thought of as public sector activity and service delivery. Public servants at all levels have indeed achieved mastery of private sector practices such as restructuring, business planning, public involvement, enlightened human resource management, succession planning, training and development, performance measurement, information management and so forth. Not surprisingly, considerable mastery already exists or is rapidly emerging. After all, we have been at it for decades now.

It is anticipated that there will be a growing focus on institutional as opposed to managerial matters in the public sector. This emerging approach will be marked by a movement away from large monolithic, centralized, hierarchical public service organizations to more responsive community and citizen-centered delivery mechanisms on the one hand, and more creative, higher

level, but well grounded national and transnational institutions on the other hand. Movement in these seemingly contradictory directions will call for greater emphasis on the legitimacy of institutions and their policies and practices and less on managerial levers. This is perhaps best illustrated by approaches traditionally taken in change management processes. In the past few decades under the managerial governance paradigm these approaches have, not surprisingly, focused on elements of managerial change rather than broader institutional change. However, as experience with major system-wide change and reform of public institutions has demonstrated, institutional reform requires the building up of power concentrations, strong political and organizational commitment and support, special decision supports and the careful nurturing of communications and relationships with other sectors, organizations, communities and constituents. The table below illustrates the contrasting approaches.

From Levers to legitimacy

Managerial approach	Institutional approach
goal: functional improvement(doing things differently)	Goal: transformation (doing different things)
clear, practical purpose	abstract purpose/grand design
short term	long term
procedure-centered	Value-centered
focus on technique (technocrats)	focus on vision (artists)
skill or process change	foundational change
requires access to administrative levers	requires broad based legitimacy
depends on position based hierarchical power	depends on leadership, mobilization, collaboration,
individual/authority-centered	consensus building
can be ad hoc (deals with parts)	Group/organization-centered
predictable outcomes	systematic (details with whole)
needs only localized support	unpredictable outcomes
training of operators is required	must have support from top
requires technical/practical knowledge and experience	organization learning is essential
deterministic	requires high level policy and strategic thinking
routine (simple to understand)	flexible and innovative
often unemotional, impersonal	novel (intellectually challenging)
	emotionally intense, personal

A well-informed public with clear expectations

As demonstrated so clearly in the surveys carried out by the Government of Canada's Task Force on Service Delivery Models, the public has articulate opinions and expectations when it comes to the roles and responsibilities of government and is often thinking along the same lines as many experts (such as Handy, Drucker, Dror, and Hampden-Turner) when it comes to what government should look like and do. The rising level of public competence was confirmed by a recent United Nations survey on the quality of life in different countries that found Canadians to be among the best informed citizens in the world. Indeed, taking a broad historical view of governance, it could be argued that, in an evolution comparable to that in the status of women over the past hundred years, citizens are no longer seen as chattels whose fate is decided by a supposedly better informed elite. In democratic nations, this shift marks a renewed search for political legitimacy and a need to re-negotiate the relationships between governments and the governed.

The research of the Task Force on Service Delivery Models indicated that Canadians are relatively clear about what they want governments to do. Despite their growing disaffection with government, there is no real desire for federal government withdrawal from Canadian economic and social life. Contrary to what most decision makers believe, 76 percent of citizens would like to see the federal government's involvement in important areas of social and economic life maintained or increased. In addition, citizens would like to see several other fundamental changes in approaches to higher order governance tasks:

- First, they would like to see governments dealing with whole issues, not with parts of issues; whole people, not parts of people. Typically, services to citizens are fragmented between governments and departments within governments and, as alternative service delivery options are created, between and among sectors.
- Second, citizens would like to see and understand what the strategies or visions are for the big issues like safety, stability, health care, food safety, environment, and a healthy ecomonic infrastructure. Because they can't see or envision what the strategies are, they think that these issues are being dealt with in a less than cooperative, coherent, and transparent way.
- Third, citizens would like to see more cooperation among those needed to solve problems, that is, between government departments, governments and sectors.
- Fourth, citizens want greater inclusion in the services that affect them.

In general, Canadians are dissatisfied with government as an institution. In terms of values, they want to see more integrity, transparency, accountability and openness. As the Canadian statesman Allan Blakeney likes to remind us, in the end, it is the views of citizens that will count. The emerging paradigm, it is argued, will be defined by the need to deal with higher order issues as expressed by concerned and ever better informed citizens.

Issues Defining the New Paradigm

Judging from a broad base of research such as the work of Drucker, Dror, Handy, Hampden-Turner, a number of other scholars, and the report of the Federal Government's Deputy Minister Task Force on Service Delivery Models, there are a number of identifiable emerging issues. When abstracted to their highest level, these issues can be seen to include:

- the public interest and the common good
- complexities of the whole and efficiency of individual aspects of the system
- short term versus long term policies and strategies

The public interest and the common good

In *New Realities* Drucker points out that we have a significant problem between self-interest and the public or common good. Organizations and institutions have a duty to limit their impact to what is actually needed for the discharge of their particular function. Anything that goes beyond this is illegitimate and an usurpation of power. However, institutions and the people in them also have a community responsibility. Further, like Dror and others, Ducker argues that there is a political responsibility for the common good and that it is nonsense to think it emerges from the welter of conflicting interests of market forces.

The notion of common good can provide a sense of purpose or direction beyond ourselves and our institutions and lift us beyond our selfishness. However, as observed by Michael Novak in *Free Persons and The Common Good (1989),* the notion of the common good has been completely overshadowed by economic/managerial theory over the past two decades. The loss of faith in the managerial paradigm is accompanied by a remarkable rebirth in the attention given to the concept of the common good. Not surprisingly, it is an extremely complex concept that has challenged the best minds for millennia. The use of the term is often ambiguous, as the following map of the usages of *common good* illustrates.

A Map of the Usages of Common Good
(Adapted from Novak, 1989)

Common Good	Particular	Private (individual) good	Individual (material) good
			Personal (moral) good
		Common (special) good	Personal (natural) good
	General	Relative general good (no time, place, culture)	Communal (conventional) good
			A Common good (natural)
		"Universal"	The Common Good (supernatural)

Comm
on good and public interest issues are made immensely difficult for two other reasons. The first is the emerging pluralism of society *which seems to render the concept of the common good* quite vacuous and makes it doubtful that any notion of the common good could rally enough consensus to be meaningful. The second major complicating factor is globalization. As Novak argues, eventually, we will have to

> *...speak of a common international order: a common good embracing the entire planet, with full recognition of the rights of the rights persons everywhere ... a universal system of natural liberty. A system. A common good A new order of the ages.*

Indeed, neither a sense of direction beyond ourselves, nor effective leadership can be achieved without approximating some notion of the common good. Further, the common good, as a protection against self-interest and the promotion of what the community desires and requires, calls for institutions suitable to the task. It is these institutions and their institutional settings that will enable government to deal with higher-order issues and thus provide appropriate governance.

Emerging from the common good question is the issue of fairness and uniformity. This issue will become more evident and receive more attention at all levels of institutional and societal life, ranging from work place arrangements and relationships to systems of justice and geographical distribution of populations and peoples to rights and responsibilities at the levels of individuals, communities, nation states, and international global questions of fairness and uniformity.

Complexities of the whole and efficiency of individual aspects of the system

At first sight, the emerging issue of the complexity of the whole versus the efficiency of individual aspects of the system might seem like a reemergence of the age old centralization/decentralization debate. However, in a more complex organizational world with growing numbers of function-specific institutions serving a society with more fragmented and diverse value sets, the issue is metamorphosed into something quite new and different. We have not yet learned to deal effectively with the new complex environment and none of our traditional approaches allows us to quite grasp, manage, or balance the complexity of the whole with the efficiency of individual aspects of the overall integrated system. What is needed is a new model which allows differentiation and integration at the same time.

Within our increasingly complex and diverse world, the need for function-specific institutions and organizations will grow, making leadership and policy making ever more important, for two obvious reasons. First, more institutions will tend to increase confusion, particularly in the minds of citizens. The inevitable reaction will be a call for fundamental reform back to the basics, simpler times-a destructive delusion. Second, because the whole system has an intelligence that the parts lack, there will be a recognition of the importance of higher-order thinking and synthesis by well equipped leaders with a perspective on the whole. Hampden-Turner, in Charting the Corporate Mind (1990), thinks this to be one of the corporate world's biggest problems, calling it the triumph of sectional self-interests over the integrity of the organization as a whole. Senior managers and their subordinates are trapped in a perpetual internecine struggle to use the organization for the greater relative enrichment of one faction or the other. It is no less a problem in the complex world of government systems with built-in checks and balances with powers derived from legislation deliberately parceled out to ensure countervailing forces. Inevitably, from time to time, institutions designed to curb the abuse of power seem to work at cross purposes and obscure the need to understand and manage issues at the level of whole systems. In worst case situations, whole system thinking is interpreted as illegitimately operating outside specific mandates and is organizationally sanctioned for merely trying to see the whole picture.

Subsets of the issue of the complexities and integrity of the whole versus the efficiency of individual aspects of the system include notions of federation, departmentalization and central coordination, economies of scale and flexibility, to mention only a few. The skills required to reconcile the tensions between the parts and the whole must be learned and developed. At present, there is little empirical evidence to indicate that we have discovered the approaches needed to lead and manage emerging diversity.

Short term versus long term policies and strategies

Standing at the crossroads of a relatively stable past and an unknown, predictably turbulent future, we are struck by the difficulty of providing some kind of continuity, both forward and backward. Providing this sense of continuity, argues Charles Handy in The Age of Paradox (1994), is one of the most important tasks of leadership. Yet, we most often are driven to find short term, immediate policy and management solutions to problems that are only aggravated by the lack of the art of the long view. Examples abound and touch almost every major societal problem including environmental management, health care, monetary and debt management, education, security and unity. One can rightly be critical of the typically short-sighted approaches taken to solve problems is these areas. Indeed, meaningful solutions demand much longer term thinking than our short election cycles.

Taking a longer term view can be politically and organizationally dangerous in a world of instant fixes. However, as far as we know, none of the miracle solutions have worked. Often, taking a longer view casts one in the light of being non-responsive and inflexible. Because of this danger, the need for an institutionalization of longer term thinking about complex issues from the point of view of societies and humanity is becoming evident. If this type of approach is not taken, this work will become the sole purview of single interest groups with the inherent problem of not having a whole system approach. If left only to single interest groups and their often radical splinter groups, societal fractures and fissures could threaten any stability we have grown to enjoy.

In the face of these issues, the public service is indeed in a difficult situation. Few would argue with the fact that the public service must be apolitical and outside the political process in order to function and perform. In that sense, they, and the institutions they represent, provide the stability and continuity necessary to hold together fragile social institutions and networks of service. However, this same public service must be amenable, flexible and responsive to political direction.

These are some of the issues that will determine the emerging governance paradigm.

They have serious implications for the future public service.

The Emerging Paradigm Demands Bold Thinking

Over the last 25 years, Dror has studied in great detail governance requirements for the emerging realities. In The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations, he proposes a series of sweeping changes to our existing governance model including:

- Placing emphasis on the higher-order tasks of governance. Dror observes that governments desperately lack good ideas, as well as a longer term perspective, to cope with increasingly urgent issues.

- Deepening policy reflection and improving central minds of governments. Imaginative new policies are required to raise standards in the civil service, and to encourage people to think in history and understand global transformations and societal dynamics, bringing both scientific literacy and humanistic considerations to policy deliberations. The required improvement in creativity will only come about through constant learning, flexibility and the nurturing of divergent opinions, that is, the avoidance of group think. Further, better links between policy thinkers and citizens are required, and, while policy cannot ignore practical politics and resource constraints, there must be a clear conceptual distinction between the two.
- Empowering people with understanding, encouraging constant societal learning and innovation, and promoting education. Democracy will fail, warns Dror, unless people understand complex public issues and develop a sense of human solidarity. The so-called information society will not create this enlightenment-deliberate efforts must be made.
- Rebuilding trust in governments by countering the prevailing cultural values of consumerism, commercial ethics, permissiveness, and rights without duties which have largely disappeared from politics and developing and adopting a code of ethics for politicians and bureaucrats.
- Replacing state-centered thinking with a more global humanity-centered focus-narrow, confined interests with wider collective ones; and
- Focusing on and restructuring inter-governance relations, as more forms of collective action are required to deal with emerging issues.

Concentrating on higher-order tasks will enable the public service to improve advice to decision makers, incorporate a variety of views, anticipate and prepare for future trends and issues, and manage change and transition in our rapidly changing environment. This cannot be achieved in a public service that operates in a rigid, hierarchical, control oriented manner. Creativity and innovation must be fostered and an outward looking and more involving approach needs to be taken. However, we must also continue to ensure that services are delivered and public business administered to acceptable and affordable standards. This will continue to occupy and challenge the talents and energies of the largest part of the public service even though, as Kettle (1996) observes, the government ought to be agnostic about who does its work but care deeply about how well it gets done. More important, however, is the capacity to operationalize new approaches and institutions effectively and quickly enough to address emerging issues and unforeseen problems. The missing link is the equipped resources dedicated to addressing these higher level strategic and policy issues.

Bold thinking in this regard is beginning to emerge as illustrated by Dror's *Delta-type senior civil service for the 21st century* (1997). Dror is concerned with the inability of existing government institutions to deal with any major world issues. Referring to the managerial and economic

paradigm he observes:

> All these are important and often useful and necessary endeavors. However, they suffer from perilous blindness in ignoring the really crucial higher-order functions of government in taking critical decisions and adopting critical policies which will significantly shape the future...
>
> My prediction is that, unless the core capacities of central government to engage in high-order tasks of setting trajectories into the future are radically upgraded, future historians will add their bitter laments about the future they must live, blaming us for failing to adjust central government to their critical tasks, largely because of a preoccupation with "new public management".

Dror makes it clear that he does not believe that politicians can be expected to take on this super-ordinate perspective. He argues that politicians are not yet knowledgeable enough since the kind of hyper-turbulence we are experiencing renders traditional bases of knowledge (experience-based insights and the knowledge of normal disciplines), increasingly irrelevant and often misleading. Further, Dror points out in *School For Rulers (1993)* that it is exceedingly difficult to immunize against the characteristic diseases of leaders and rulers ... *such as a growing distance from reality, subjugation to mind keepers, and se~self-images which get more and more distorted the longer and the more successful one serves as a Ruler.*

Dror argues that most modem senior administrative services are ill-equipped to deal with emerging issues and that 'managerial skills' have taken the place of other professional requirements. He advocates setting up a senior civil service that concentrates on higher-order issues. This would be a precedent setting endeavor characterized by superprofessionalism, dedication to higher-level rather than operational tasks, innovative and creative, both meritorious and elitist, but linked to and reflecting society, virtuous, autonomous but subordinated and with a strong sense of mission and purpose. Dror calls it a *Delta-type* senior civil service. (Dror's four types of senior civil servants are highlighted below.) He proposes a rigorous ten year education process to prepare people for these elite roles in the senior civil service in order to deal effectively with the higher-order issues.

Dror's four types of senior public servants

Alpha-type: dominant in many historic periods and still found in some countries.

Based on ascribed status, mainly right of birth, or personal nearness to rulers, it fuses political and administrative roles. The alpha-type is most evident in the might is right systems of governance.

Beta-type: based on the purchase of government positions, coming from high-income families.

Gamma-type: based on quasi-professionalism with antecedents found in proto-professional educated slaves in classical Rome and in the Middle Ages, educated priests, and merit-based classical mandarin systems in China which led to their modem version like the British administrative class and the French ENA-trained state elite. The gamma-type senior civil service has been the predominant paradigm bridging type with a foot hold in the ancient and the three modem paradigms.

Delta-type: never been tried, but now needed, it would be characterized by super-professionalism, dedication to higher-level, rather than operational tasks, innovative and creative, both meritorious and elitist, but linked to and reflecting society, virtuous, autonomous but subordinated and with a strong sense of mission and purpose.

Critical Points for Discussion

Before outlining critical issues for discussion, two essential points must be made. The first is that the Delta-type senior public service is but one component of a broader systems-based approach to policy making and governance, and therefore cannot be considered in isolation. Therefore, it would be a mistake to conclude that, in Dror's extensive work and long deliberation on governance matters, he has not carefully considered issues presented here for discussion. For example, he has serious and well founded concerns about the capacities of present citizens, as influenced by mass media, to encourage, support and facilitate long term policies directed at unknown and, in part, inconceivable futures (correspondence, 1997). However, this concern is of the same magnitude as his doubt about the ability of today's politicians and public services to address the current world issues. In addressing this concern, a blueprint for change is required just as one is provided for politicians in Dror's *School for Rulers and Delta-type senior civil services for the 21st century*. To be sure, none of the interrelated initiatives of training and preparing rulers, senior public servants, citizens and their institutions can be easily implemented. Dror himself points out that the Delta-type senior public service is only one component among many in a multi-dimensional approach to improving governance. Other components of Dror's approach to dealing with governing and maintaining democracy in a world of crisis, chaos, hyper-turbulence--a world in which the very survival of humanity is at stake include: a school for rulers, improving citizen knowledge and awareness, approaches to public administration, and state, governance and institutional redesign (correspondence, 1997).

Second, it would be chicanery to consider Dror's ideas as naive or unrealistic.

While calling for radical change, he recognizes that many of his recommendations will be slow and difficult to implement and, when looking in the rear view mirror, are subject to the criticism of being unrealistic. However, when we

> *... look forward into the labyrinths into which we are moving ... neglect of the possibilities to upgrade navigational abilities ... realized in phases ... is an act of gross negligence and perhaps of self-destruct, and not of realism in any true sense of that term* (Dror, 1993).

Further, areas of deep theoretical concern such as the problem of elitism are addressed head on by Dror. He openly chooses his form of elitism as preferable to egalitarian conceptions such as selecting rulers by lottery. *The real question,* he maintains, is *not whether policymaking will be elitist or not, but what are the qualifications and compositions of the elites and how are they selected, rotated and legitimized* (Dror, 1993).

Nevertheless, arising from Dror's recommendations to make governance systems more suitable for current reality, at least four concerns demand thorough discussion and examination:

- We know that education does not necessarily lead to deep thinking, therefore we require much more precision about the nature of the education we are talking about and the standards that will be used to signal accomplishment;
- Dror's approach seems dependent on strong political leadership and a sense of urgency if only to get over what he refers to as insidious institutional inertia *which prevents serious consideration of innovative ideas;*
- Overall, the establishment of a Delta-type senior public service has the potential of throwing the public service back to another type of elitism, just as it is thankfully moving away from earlier forms of elitism. Further, the formal relationships and accountability of such a Delta-type senior public service to legislating bodies and the body politic need to be explored in more detail in order to resolve some of the problems associated with being both subordinated to democratic majorities and being, of necessity, relatively autonomous (correspondence, 1997). What frameworks, procedures and mechanisms are required to ensure this subordination and autonomy?
- The proposal that supreme wisdom residing in an elite public service legitimizes governance must be tested-no one really knows if citizens in democratic nations will accept or recognize it as legitimate. For example, existing public services, particularly in Westminster systems, can be characterized as invisible and anonymous. Unlike Dror's Gamma-type public service, the Delta-type cannot enjoy the same degree of anonymity.

Summary Conclusions

Extraordinary circumstances and extraordinary issues call for serious discussion of unprecedented approaches to dealing with the way we work toward preparing ourselves as servants of the public,

for the emerging governance paradigm. As mentioned earlier, the new paradigm will not cast off managerial approaches, but will move beyond them. Many elements of the market model will continue to be powerful aids in our management tool box. However, a movement beyond levers to legitimacy or away from managerial techniques (dealing mechanistically with pieces and parts) to broader, foundational institutional considerations (dealing with the organic whole) is evident.

It is likely that the new governance paradigm will reflect a renewed respect for what only governments can do, including defense and maintaining law, order and justice. In addition, there will be renewed citizen support for government's paramount role in maintaining a *level playing field,* setting ground rules that are equally binding on everybody and which balances everybody's interest, such as having clear rules which enable honest buying and selling. Government institutions will be valued for their role in maintaining an infrastructure that will promote economic health. Government's compassionate function-protection of the poor and oppressed; and its stewardship role-protecting the Earth and it's environment-will be legitimized as the provision of an infrastructure conducive to environmental, social, economic, and individual health and well being will be seen as the purview of governments working together with communities at local, national and international levels. This more clearly understood role of government will require heightened management and policy skills in the face of turbulence and rapid change. To govern in this growing complexity is, as Handy describes, to navigate through, rather than solve, paradox. To manage public institutions effectively, a new governance paradigm will be required. This new paradigm must at once be citizen and community-centered and transnational-able to cope with individual diversity and the common good.

References

Armstrong, J. (1997), *"Stewardship and Public Service"*, Public Service Commission of Canada
Armstrong, J. (1997), *"Reason and Passion in Public Sector Reform "*, Public Service Commission of Canada
Armstrong, J. (1997), *"Fading Boundaries: Thoughts About Alternative Service Delivery"*, Institute of Public Administration of Canada
Bruce, D. (1980), *"The Common Good and the Public Interest"*, Political Theory
Cassinelli, C. (195 8), *"Some Reflections on the Concept of the Public Interest"*, Ethics
Deputy Ministers, Task Force on Service Delivery Models (1996), *Report of the Task Force, Volumes 1-4,* Canadian Center for Management Development.
Douglas, B. (1980), *"The Common good and the Public Interest", Political Theory*
Dror, Y. (1968), *Public Policy Making Re-examined,* Chandler
Dror, Y. (197 1), *Design for Policy Sciences,* Elsevier
Dror, Y. (197 1), *Ventures in Policy Sciences*, Elsevier
Dror, Y. (1980), *Crazy States: A Counter conventional Strategic Issue,* Health Lexington Books (1971), 1980 revision, Kraus Reprint
Dror, Y. (1984), "Required breakthroughs in think tanks", *Policy Sciences*
Dror, Y. (1986), *Policy Making Under Adversity,* Transaction Books
Dror, Y. (1987), "Advising the ruler", William Plowden, ed., *Advising the Ruler*
Dror, Y. (1988), "Improving Critical Choices", *Futures*
Dror, Y. (1988), "World Politics Towards the 21st Century", *Futures*
Dror, Y. (1988), "Visionary political leadership: on improving a risky requisite", *International Political Science Review*
Dror, Y. (1988), "World Politics Towards the 21st Century", Futures
Dror, Y. (1988), "Improving Critical Choices", *Futures*
Dror, Y. (1988), "Uncertainty: Coping with It and with Political Feasibility", Miser and Quade eds. *Handbook of Systems Analysis: Craft Issues and Procedural Choices*
Dror, Y. (1989), "Memo for system-reforming rulers", *Futures*
Dror, Y. (1989), "Fateful Decisions as Fuzzy Gambles with History", *The Jerusalem Journal of International Relations*
Dror, Y. (1993), "School for Rulers", from Kenyon and De Greene, ed., *A Systems-Based Approach to Policymaking*, Kluwer Academic Publishers
Dror, Y. (1993), "Policy professionalism as a vocational calling", *Policy Studies Journal*
Dror, Y. (1994), "Basic Concepts in Advanced Policy Sciences", Nagel, ed., *Encyclopedia of Policy Studies*
Dror, Y. (1995), "Strengthening Government Capacity for Policy Development", United Nations
Dror, Y. (1996), "The International Context of Public Administration: A History of Ideas Perspective", outline of presentation at CLAD Conference, Rio de Janeiro

Dror, Y. (1996), "Democracy facing globalization", Demokratic am Wendepunkt: Die Demokratische Frage als Project des 21 Jahrhunderts

Dror, Y. (1996), "The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations", The Club of Rome
Dror, Y. (1997), "Delta-type senior civil service for the 21st century", *International Review of administrative Sciences*
Dror, Y. (1997), "Workshop in Policy Planning and Strategic Choice For Senior Decision Makers and Policy Advisors", author's workshop outline
Dror, Y. (1997), "Strengthening Government Capacity for Policy Development", *International Journal of Technical Cooperation*
Dror, Y. (books in preparation), The Superior Ruler: *Mirrors for Political Leaders; Remaking the World: Memorials to a Global Potentate;* and *Advanced Policy Planning.*
Drucker, P. (1989), *The New Realities,* Harper Row
Drucker, P. (1993), *Post-Capitalist Society,* Harper Business
Drucker, P. (Feb. 1995), "Really Reinventing Government", *The Atlantic Monthly*
Drucker, P. (1995), *Managing in a Time of Great Change,* New York
Hampton-Turner, C., (1990), *Charting the Corporate Mind,* The Free Press
Handy, C. (1994), *The Age of Paradox,* Harvard Business School Press.
Handy, C. (1989), *The Age of Unreason,* Harvard Business School Press.
Handy, C. (1995), *Beyond Certainty: The Changing Worlds of Organizations,* Random House.
Kettle, D. (1996), "From Program to Contract Management: The New Skills Set", IPAC Round Table on Alternative Service Delivery
Novak, M. (1989), *free Persons and the Common Good,* Madison Books
Senge, P. (1990), "The Leader's New Work: Building Learning Organizations", *Sloan Management Review*
Senge, P. (1994), *The Fifth Discipline-The Art and Practice of the Learning Organization,* Doubleday
Senge, P. (1997), "Rethinking Leadership in the Learning Organization", *The Systems Thinker*
Shapiro, E. (1995), *Managing in the Age of instant Answers: Fad Surfing in the Boardroom,* Addison-Wesley

De la gestion à la légitimité : La conduite des affaires publiques en transition

Document de discussion préparé pour la CFP

Jim Armstrong
James L. Armstrong & Associates, Inc.

Septembre 1997

De la gestion à la légitimité :
La conduite des affaires publiques en transition

> L'amélioration de la capacité de gouverner n'est pas tellement une question d'efficience, d'efficacité, de réduction des coûts, de qualité de la prestation du service ni de compétence à régler les problèmes courants. Les gouvernements doivent plutôt être mieux équipés pour faire face aux fonctions d'ordre supérieur qui modèlent l'avenir des sociétés humaines et de l'humanité dans son ensemble.
>
> (Dror, The Capacity to Govern, 1996) (traduction)

Si les cadres supérieurs ont appris quelque chose au cours des dernières décennies, c'est bien que le changement est réellement inévitable, que la réaction organisationnelle au changement est une chose prévisible et que se préparer au changement est un des défis les plus difficiles à relever pour les gestionnaires supérieurs et les chefs de file dont le travail touche la conduite des affaires publiques. Au-delà de la vague de changements liés à la mondialisation, aux technologies de l'information, aux relations internationales et à la distribution du pouvoir ou des richesses — changements qui sont devenus des faits concrets qui ont été examinés et réexaminés — nous réfléchirons dans le présent document au changement inévitable de la façon dont les leaders en politique, les citoyens et les fonctionnaires perçoivent la fonction de conduite des affaires publiques. Ces points de vue collectifs mondiaux constituent des paradigmes de conduite des affaires publiques qui, comme les paradigmes scientifiques, connaissent des changements fondamentaux. L'Occident connaît actuellement une transition entre deux types de paradigme de conduite des affaires publiques : il ne fait aucun doute que nous laissons dernière nous le gestionnariat, le paradigme de conduite des affaires publiques actuel qui s'est révélé trop limité, pour adopter un nouveau paradigme qui n'est pas encore clairement défini. Notre but ici est de tenter de définir le paradigme de conduite des affaires publiques en émergence, ses répercussions sur la fonction publique et certaines des principales questions qu'il faudra étudier. Ce faisant, nous faisons la preuve que le paradigme en émergence est remarquablement différent et nous forcera à apporter des changements radicaux aux systèmes de conduite des affaires publiques. Un auteur, Y. Dror, s'est démarqué en étudiant ces changements de façon plus approfondie et sur une période plus longue que les autres. C'est pourquoi, pour explorer la nature des changements requis, nous utiliserons l'ensemble de son oeuvre dont le point culminant est son rapport de 1996 présenté au Club de Rome, intitulé *The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations*, afin de replacer la discussion dans un contexte.

Le chemin parcouru

Lorsqu'on regarde en arrière, on réalise que les paradigmes de conduite des affaires publiques ont évolué au cours des années et que notre lutte actuelle pour passer d'un paradigme au suivant n'a rien de neuf. Avant le Moyen-Âge, on trouvait des paradigmes de conduite des affaires publiques

éclairés ou classiques qui se fondaient sur la Grèce et la Rome antiques, de même qu'une conception voulant que la force prime le droit -- incarnée par Gengis Khan et tant d'autres. Depuis le Moyen-Âge, on recense trois importants paradigmes de conduite des affaires publiques : le salut par Dieu, le salut par la société et, plus récemment, le salut par l'économie de marché. Le paradigme de conduite des affaires publiques le plus courant ces dernières année — le salut par l'économie de marché ou le paradigme gestionnaire, aussi connu sous le nom de « nouvelle gestion publique » — se fonde sur la conviction selon laquelle la démarche adoptée par le secteur privé peut résoudre les problèmes du secteur public. Soutenue par la théorie économique, cette démarche se caractérise par le fait qu'elle est axée sur le marché. Le paradigme gestionnaire a donné naissance à de nombreuses tendances dignes de mention comme : la réduction des effectifs, la déstratification, la consolidation, la restructuration des activités et la diversification des modes de prestation des services, pour ne nommer que celles-là. En général, ce paradigme a été positif puisqu'un certain nombre de problèmes ont été résolus et de nombreuses améliorations, institutionnalisées. Par exemple :

- nous ne tenons plus pour acquis que l'État est le seul fournisseur de services publics;
- il est possible, dans la plupart des domaines d'activités gouvernementales, de faire plus avec moins, de faire participer les citoyens et les utilisateurs des services de façon significative et de fournir des services de façon non traditionnelle;
- la reddition de comptes des gestionnaires et de l'administration s'est améliorée à mesure que les organismes publics ont fait l'objet d'une discipline de marché comme la planification opérationnelle, la clarification du mandat, l'examen approfondi du public et ainsi de suite;
- on exige davantage des fonctionnaires puisque la réussite ou l'échec des programmes gouvernementaux est plus visible et fait l'objet d'une reddition de comptes plus approfondie sur le plan du rendement;
- le déficit systématique a été maîtrisé par de nombreux gouvernements; et
- on s'entend sur les limites de ce que le gouvernement peut raisonnablement accomplir.

Avant le paradigme gestionnaire, le paradigme qui avait cours était celui du salut par la société. Ce paradigme a duré 200 ans et se fondait sur l'idée selon laquelle les structures, les stratégies et les politiques liées à la conduite des affaires publiques pouvaient mener à un genre de paradis terrestre en résolvant les maux de la société et en s'élevant au-dessus du côté obscur de la nature humaine. Ce paradigme englobait de nombreuses variations de l'ensemble de la société. Ironiquement, un des principaux objectifs des activités aux termes de ce paradigme de conduite des affaires publiques était de protéger la société des maux du marché, et ceux-ci sont devenus la pensée sous-jacente du paradigme de conduite des affaires publiques gestionnaire. La société s'est détournée du paradigme du salut par la société lorsqu'elle a réalisé que le gouvernement avait des limites sur le plan tant des finances que des politiques.

Avant le salut par la société, les forces divines du salut par Dieu et tout ce que cela suppose ont modelé nos institutions et notre démarche vis-à-vis de la conduite des affaires publiques. Tout comme la société a fini par considérer d'un oeil sceptique le salut par Dieu — la promesse de récompenses dans l'autre monde pour des sacrifices faits pendant cette vie, et le salut par la société — la promesse d'une société éternelle qui atteint la perfection tant sociale qu'individuelle, elle commence maintenant à être désenchantée par la conduite des affaires publiques gestionnaire.

L'interprétation des signes

De nombreux universitaires et penseurs commencent à parler du post-gestionnariat, les gouvernements tentent de remettre au goût du jour certains aspects non économiques, la population fait comprendre au secteur public qu'il passe à côté du plus important... Les signes du fléchissement de la foi de notre société dans le paradigme gestionnaire abondent. Dans *Post-capitalist Society* (1993), Peter Drucker étudie la transformation à partir de l'âge du capitalisme jusqu'à la société du savoir, de la nation-État et l'organisation hiérarchique jusqu'aux institutions politiques transnationales et la société d'organisations pluraliste. Pour donner un autre exemple, la Nouvelle-Zélande a peut-être poussé les initiatives de gestion plus loin que tout autre pays, seulement pour découvrir que l'on devait accorder une attention immédiate et renouvelée à la confiance, aux relations et au bien commun. De plus, les citoyens remettent en question les arrangements traditionnels, politiques et institutionnels, et ce, à tous les égards. Les institutions politiques et sociales semble faire l'objet de plus de cynisme et de méfiance que jamais. Le rapport de confiance et le lien des valeurs partagées entre les citoyens et leur gouvernement sont remis en question.

On crée plus de problèmes qu'on en résout

Les paradigmes sont soumis à des pressions, et des changement sont à prévoir lorsque les problèmes créés par les paradigmes deviennent plus importants que ceux qu'ils permettent de résoudre. Les limites de la démarche gestionnaire commencent à être mises en lumière :

- Tout d'abord, il n'existe aucune institution ni loi permettant de gérer la nouvelle économie mondiale et transnationale et ses vastes enjeux. La théorie économique traditionnelle tient pour acquis que l'État national souverain est l'unité prédominante, mais, en réalité, il existe quatre unités ou variables dépendantes : les États nationaux, les structures régionales, les marchés monétaires mondiaux autonomes et les grandes entreprises transnationales.
- Deuxièmement, les gouvernements mettent l'accent sur le développement économique, ce qui est peut-être la politique de gestionnariat la plus souvent appliquée. Toutefois, cette stratégie ne fonctionne plus : nous sommes passés d'une époque où le gouvernement était un activiste économique à une autre où les gouvernements ont la responsabilité de maintenir le bon climat.

- La troisième démarche du gestionnariat ne porte que sur une partie de la fonction de conduite des affaires publiques. En fait, telles qu'étudiées de façon plus détaillée ailleurs (Armstrong, *Stewardship and the Public Service*, 1997), les diverses parties du secteur public mettent en place trois niveaux de responsabilités et d'activités qui, parfois, se chevauchent :
  - *les fonctions d'ordre supérieur* — pour fournir des conseils en matière de politique, défendre les intérêts du public, nouer des relations et fournir une aide essentielle dans l'élaboration de modèles généraux pour la société et les pays;
  - le leadership et la gestion dans le secteur public — pour orienter l'importante main-d'oeuvre de la fonction publique de façon significative et efficace, en plus de réunir et de transmettre les principales valeurs sous-jacentes, de fournir et de préserver l'environnement au sein duquel l'ensemble de la fonction publique peut le mieux servir les citoyens — raffermissement de l'organisation, apprentissage et mémoire organisationnels, et garantie d'un processus juste et équitable;
  - la prestation de services publics — pour améliorer les services, réduire les coûts, élaborer des normes de services, des systèmes et des structures et garantir les niveaux les plus élevés de responsabilité personnelle en ce qui a trait à la prestation de services dans toute la fonction publique.

  On peut affirmer de façon convaincante que le paradigme de conduite des affaires publiques axé sur le marché nous permet d'aborder le troisième niveau, d'influer faiblement sur le second et de faire fi complètement des fonctions d'un ordre supérieur. Bref, le paradigme gestionnaire met l'accent sur la technique et sur la stratégie sans porter attention à la question du bien commun, ni à ses répercussions à cet égard.

- Quatrièmement, les changements que met en place le paradigme du gestionnariat portent sur les institutions publiques qui sont fractionnées plutôt qu'unifiées, ce qui donne lieu à un éventail incroyablement vaste d'ensembles toujours plus petits réunis dans des unités de plus en plus isolées. Chaque nouvelle institution parle sa propre langue, acquiert ses propres connaissances, compte ses propres étapes de carrière et, par-dessus tout, cultive ses propres valeurs. Peu d'institutions, voire aucune, semblent représenter l'ensemble de la collectivité ou se sentir responsables de la collectivité dans son ensemble. Ça, conclut Peter Druker, c'est l'affaire de quelqu'un d'autre. Mais de qui?

- Cinquièmement, on trouve le problème soulevé par les réseaux transnationaux de transmission d'information et de connaissances qui deviendront de plus en plus difficiles à contrôler ou à gérer au sein des frontières nationales. À mesure que l'information et le savoir deviennent plus communs et accessibles, il est très possible que ces moyens de distribution et de transmission deviennent en grande partie autogérés ou gérés à l'extérieur des structures de conduite des affaires publiques actuelles.

La confiance qu'accordent les politiciens à la fonction publique fléchit

L'aube d'une nouvelle tendance ou d'un nouveau paradigme est habituellement marquée par l'impression, de la part des leaders politiques, que la fonction publique les empêche de mettre en place des changements. Ils ont l'impression que les institutions publiques sont léthargiques — qu'avez-vous fait depuis tout ce temps? — qu'elles résistent aux changements — vous défendez le statu quo et protégez vos propres intérêts — et sont incapables de faire face aux défis consistant à s'adapter aux nouvelles démarches qui semblent les plus sensées aux leaders politiques du moment et à mettre en oeuvre ces nouvelles démarches — vous êtes des dinosaures survivants d'une époque révolue. En d'autre mots, ils trouvent difficile de comprendre que la fonction publique n'applique pas déjà les concepts qui semblent si évidents pour eux et pour leurs conseillers. La plupart des changements importants dans la façon de percevoir la conduite des affaires publiques sont amorcés par les leaders politiques; ils sont plus tard mis en oeuvre et, enfin, adoptés par les institutions publiques. On en trouve des exemples dans l'histoire récente, en plus de la restructuration des activités et des différents modes de prestation des services que nous avons déjà mentionnés, notons la militarisation de la gestion du secteur public après les guerres, la planification stratégique, les systèmes et critères axés sur les programmes, la technique du budget à base zéro, la centralisation, la décentralisation, la gestion par objectifs, la démocratisation par le truchement de la consultation et de la participation des citoyens et le phénomène de la mise en place de pouvoirs indépendants pour la vérification des activités.

Une population désenchantée

Les rapports de consultation et les données d'études tirés de plusieurs sources montrent que les citoyens s'attendent à un meilleur service de la part du gouvernement. Ils ne sont pas satisfaits du service peu coopératif et inefficient et des réponses évasives. Ils s'intéressent avant tout à la capacité du gouvernement de régler efficacement les importantes questions sociales et économiques. De plus, les citoyens expriment de l'impatience vis-à-vis des luttes intestines, des services fragmentés et du fait d'être pris au milieu de tout cela. Malgré de nombreuses innovations et des efforts héroïques de la part de la fonction publique, les citoyens se rebellent contre le gouvernement et ses institutions. Ils ne croient pas que les fonctionnaires font un bon travail, tout en reconnaissant qu'on leur impose des limites sur le plan des ressources. Pour les citoyens, le plus important, c'est la réduction des formalités administratives, la rapidité du service, la transparence et l'ouverture de même que l'obtention de résultats. Pour toutes ces dimensions essentielles des opérations de service, la satisfaction des citoyens est si peu élevée que c'en est déprimant. La façon traditionnelle d'organiser les institutions publiques et de fournir des services continue de frustrer la population.

Tous les signes sont là : nous sommes en transition vers un nouveau paradigme de conduite des affaires publiques. L'ancien ne semble plus répondre aux besoins de notre société. Il est à prévoir que la nouvelle démarche adoptée, comme toutes les autres, prendra la fonction publique par

surprise et exigera une adaptation institutionnelle difficile. Il faut accorder suffisamment d'attention à la forme que prendra le nouveau paradigme et ses tendances connexes et à ce qu'il faudra pour préparer la fonction publique à ce type de changement de paradigme. Si le changement ne se fait pas d'une façon efficace, la fonction publique se retrouvera encore une fois du mauvais côté de la clôture, vulnérable à d'importantes critiques et, de ce fait, dans l'impossibilité de servir ses leaders politiques et le public au meilleur de ses capacités.

Le paradigme en émergence

Nonobstant son acceptation universelle, le paradigme gestionnaire, tout comme ses prédécesseurs, ne sera pas la solution finale. La société, les organisations et les institutions continueront d'évoluer. Malgré les gains importants qu'a permis le gestionnariat, on commence à voir les failles dans son armure. Toutefois, contrairement à ce qui s'est produit au moment de nombreux autres changements de paradigme de conduite des affaires publiques et de tendances dans la gestion du secteur public, cette fois, l'ancien paradigme ne sera pas abandonné de façon aussi définitive qu'auparavant.

De la gestion à la légitimité : changement touchant la gestion et les institutions

Une grande partie de ce que nous appelons le gestionnariat ou la nouvelle gestion publique sera simplement vu par des politiciens et leurs électeurs comme une pratique routinière et prévisible, en ce qui a trait à bien des aspects de ce nous avons traditionnellement considéré comme une activité du secteur public et la prestation de services. Les fonctionnaires de tous les niveaux sont en effet passés maîtres dans les pratiques du secteur privé comme la restructuration, la planification opérationnelle, la participation du public, la gestion éclairée des ressources humaines, la planification, la formation et le perfectionnement de la relève, la mesure du rendement, la gestion de l'information et ainsi de suite. Il n'est donc pas étonnant qu'une maîtrise considérable existe déjà ou se fasse jour rapidement. Après tout, nous y travaillons depuis des décennies maintenant.

On prévoit que le secteur public mettra davantage l'accent sur les questions institutionnelles que sur les questions gestionnaires. Cette nouvelle démarche sera marquée par le passage des grandes organisations de la fonction publique monolithiques, centralisées et hiérarchisées à l'adoption de mécanismes de prestation des services qui seraient, d'un côté, plus attentifs à la collectivité et axés sur le citoyen et, de l'autre, plus créatifs, d'un niveau supérieur, branchés sur les institutions nationales et transnationales. Le mouvement vers ces directions qui semblent contradictoires exigera que l'on mette davantage l'accent sur la légitimité des institutions et sur leurs pratiques et politiques et moins sur les leviers de gestion. Ce qui illustre peut-être le mieux cette affirmation, c'est la démarche que l'on adopte habituellement au sujet du processus de gestion du changement. Par le passé, conformément au paradigme de la conduite des affaires publiques gestionnaire, ces démarches ont naturellement mis l'accent sur les éléments de changement liés à la gestion plutôt qu'à un changement plus large au sein de l'institution. Toutefois, comme le montre l'expérience

relative aux changements importants dans l'ensemble des systèmes et la réforme des institutions publiques, la réforme institutionnelle exige la mise en place de concentration de pouvoirs, un engagement et un soutien politique et organisationnels fermes, un soutien aux décisions spécial et la promotion avisée des communications et des relations avec d'autres secteurs, organisations, collectivités et composantes. Le tableau ci-dessous met en lumière les deux types de démarche.

De la gestion à la légitimité

Démarche gestionnaire	Démarche institutionnelle
but : amélioration fonctionnelle (faire les choses différemment) but clair et pratique	but : transformation (faire des choses différentes) but abstrait/modèle impressionnant
court terme	long terme
axée sur les procédures	axée sur les valeurs
accent mis sur la technique (technocrates)	met l'accent sur la vision (artistes)
changement des compétences ou du processus	changements généraux
exige l'accès aux leviers administratifs	exige une légitimité élargie
dépend du poste, fondée sur le pouvoir hiérarchique	dépend du leadership, de la mobilisation, de la collaboration
individuelle/axée sur l'autorité	recherche le consensus
peut être ponctuelle (et porter sur certains aspects)	axée sur le groupe et l'organisation
résultats prévisibles	systématique (porte sur l'ensemble)
n'a besoin que d'un soutien localisé	résultats non prévisibles
la formation des opérateurs est nécessaire	doit être soutenue par la haute direction
exige des connaissances et une expérience techniques et pratiques	l'apprentissage de l'organisation est essentielle
déterministe	exige une politique et une pensée stratégiques de haut niveau
routinière (facile à comprendre)	souple et innovatrice
souvent dénuée d'émotions, impersonnelle	innovatrice (défi sur le plan intellectuel)
	émotivement intense, personnelle

Un public bien informé dont les attentes sont claires

Comme le révèlent si clairement les études effectuées par le groupe de travail sur les modèles de prestation de services mis sur pied par le gouvernement du Canada, le public a des opinions et des attentes bien claires en ce qui a trait aux rôles et aux responsabilités du gouvernement, et sa façon de voir les choses rejoint souvent celle de nombreux experts (comme Handy, Drucker, Dror et Hampden-Turner) pour ce qui est de ce dont le gouvernement devra avoir l'air et de ce qu'il devrait faire. La compétence toujours plus grande du public a été confirmée par une étude récente

des Nations Unies sur la qualité de vie dans différents pays, qui a révélé que les Canadiens faisaient partie des citoyens les mieux informés du monde. En effet, si on étudie un panorama historique de la conduite des affaires publiques, on peut affirmer que, dans une évolution comparable à celle du statut de la femme au cours des cent dernières années, les citoyens ne sont plus considérés comme des possessions dont le sort est décidé par une élite censément mieux informée. Dans les pays démocratiques, ce changement marque une nouvelle recherche de légitimité politique et un besoin de renégocier les relations établies entre le gouvernement et les personnes gouvernées.

La recherche du groupe de travail sur les modèles de prestation de services indique que les Canadiens savent assez clairement ce qu'ils attendent de leurs gouvernements. Malgré leur désaffection toujours plus grande envers le gouvernement, les citoyens ne semblent pas souhaiter réellement que le gouvernement fédéral se retire de la vie économique et sociale du Canada. Contrairement à ce que la plupart des décisionnaires croient, 76 p. 100 des citoyens aimeraient que la participation du gouvernement fédéral à d'importants secteurs de la vie sociale et économiques soit maintenue ou augmentée. De plus, les citoyens aimeraient que l'on apporte plusieurs autres changements fondamentaux dans les démarches relatives aux fonctions de conduite des affaires publiques d'ordre supérieur :

- Premièrement, ils aimeraient que les gouvernements s'occupent de l'ensemble des problèmes, et non de certaines parties; de l'ensemble des gens, pas seulement de quelques personnes. Habituellement, les services aux citoyens sont fragmentés entre les gouvernements et les ministères au sein du gouvernement, et entre les secteurs à mesure que l'on crée différents modes de prestation de services.
- Deuxièmement, les citoyens aimeraient voir et comprendre les stratégies ou les visions touchant les enjeux importants comme la sécurité, la stabilité, les soins de santé, la sécurité alimentaire, l'environnement et une infrastructure économique saine. Comme ils ne peuvent avoir une idée de ce que sont les stratégies, ils pensent que ces questions sont abordées d'une façon peu coopérative, cohérente et transparente.
- Troisièmement, les citoyens aimeraient qu'il y ait davantage de collaboration entre ceux qui ont besoin de résoudre des problèmes, c'est-à-dire entre les ministères, les gouvernements et les secteurs.
- Quatrièmement, les citoyens aimeraient être mieux intégrés aux services qui les touchent.

En général, les Canadiens ne sont pas satisfaits du gouvernement en tant qu'institution. Sur le plan des valeurs, ils aimeraient voir plus d'intégrité, de transparence, de responsabilité et d'ouverture. Comme l'homme d'État canadien Allan Blakeney aime nous le rappeler, en fin de compte, c'est le point de vue des citoyens qui primera. Le paradigme en émergence, dit-on, sera défini par le besoin d'aborder des enjeux d'un ordre supérieur comme l'expriment des citoyens préoccupés et toujours mieux informés.

Questions définissant le nouveau paradigme

En nous fondant sur un vaste ensemble de recherches comme les travaux de Drucker, de Dror, de Handy et de Hampden-Turner, et d'autres universitaires ainsi que sur le rapport du groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation de services du gouvernement fédéral, nous avons pu cerner un certain nombre de questions en émergence.
En dernière analyse, on peut espérer que ces questions englobent les aspects suivants :

- l'intérêt public et le bien commun
- les complexités de l'ensemble du système et l'efficience de certains de ses aspects
- les politiques et les stratégies à court terme plutôt qu'à long terme

L'intérêt public et le bien commun

Dans *New Realities,* Drucker fait remarquer que l'opposition entre l'intérêt personnel et le bien du public ou bien commun pose un problème important. Des organisations et des institutions ont le devoir de limiter leur impact à ce qui est réellement nécessaire pour mener à bien leur fonctions précise. Tout ce qui va au-delà de ces fonctions est illégitime et constitue une usurpation du pouvoir. Toutefois, les institutions et les personnes qui les composent ont également une responsabilité communautaire. De plus, comme Dror et d'autres, Drucker fait remarquer qu'il existe une responsabilité politique envers le bien commun, et il est insensé de croire qu'elle émergera du fouillis d'intérêts conflictuels découlant des forces du marché.

La notion de bien commun peut fournir un but bien précis ou une orientation qui dépasse notre personne et nos institutions et nous élève au-dessus de notre propre égoïsme. Toutefois, comme le fait remarquer Michael Novak dans *Free Persons and The Common Good* (1989), la notion de bien commun a été complètement occultée par la théorie économique et gestionnaire au cours des deux dernières décennies. La perte de confiance dans le paradigme gestionnaire s'accompagne d'une recrudescence remarquable de l'attention accordée au concept de bien commun. Il n'est pas étonnant que ce soit un concept extrêmement complexe auquel les esprits les plus éclairés se sont heurtés depuis des millénaires. L'utilisation du terme est souvent ambiguë, comme l'illustre le tableau suivant sur les usages de « bien commun ».

Tableau des usages de « bien commun »
(Adapté de Novak, 1989)

		Bien privé (personnel)	
			Bien (matériel) individuel
	Particulier	Bien commun (spécial)	
			Bien (moral) personnel
		Bien général relatif (aucun temps, aucun lieu, aucune culture)	Bien (naturel) personnel
Bien commun			Bien (conventionnel) commun
	Général		
		« Universel »	Bien (naturel) commun
			Bien (surnaturel) commun

Les questions de bien commun et d'intérêt public sont extrêmement difficiles pour deux raisons. La première est le pluralisme en émergence d'une société *qui semble rendre le concept de bien commun* plutôt vide de sens. Maintenant, il serait étonnant qu'une notion de bien commun puisse rallier suffisamment d'appui pour être significative. Le deuxième facteur important qui complique les choses, c'est la mondialisation. Comme le souligne Novak, un jour, nous devrons :

> *...parler d'un ordre commun international : un bien commun touchant l'ensemble de la planète et reconnaissant pleinement les droits de tous, partout... un système universel de liberté naturelle. Un système. Un bien commun. Un nouvel ordre intemporel.* (traduction)

En fait, on ne peut atteindre à un sens de l'orientation nous dépassant ni à un leadership efficace sans se rapprocher d'une certaine notion du bien commun. De plus, le bien commun, en tant que protection contre l'intérêt personnel et la promotion de ce que souhaite et réclame la collectivité, exige des institutions adaptées à la tâche. Ce sont ces institutions et le milieu institutionnel qui permettront au gouvernement de faire face à des questions d'ordre supérieur et, ainsi, de fournir une conduite des affaires publiques adéquate.

L'équité et l'uniformité découlent de la question du bien commun. Ces deux questions occuperont une place plus importante et recevront plus d'attention à tous les niveaux de la vie dans les institutions et dans la société -- des relations et des modalités de travail jusqu'aux systèmes de justice et à la distribution géographique des populations et des peuples en passant par les droits et les responsabilités au niveau des personnes, des collectivités, des États-nations et les questions internationales et mondiales d'équité et d'uniformité.

Complexité de l'ensemble du système et déficiences de certains aspects individuels

À première vue, la question en émergence de la complexité de l'ensemble par rapport à

l'efficience de certains aspects du système peut sembler une réédition de l'ancien débat centralisation/décentralisation. Toutefois, dans un monde organisationnel plus complexe comptant un nombre toujours plus grand d'institutions ayant une fonction bien définie et servant une société dont les valeurs sont plus fragmentées et plus diversifiées, la question se métamorphose en quelque chose de nouveau et de différent. Nous n'avons pas encore appris à aborder efficacement ce nouvel environnement complexe, et aucune de nos démarches traditionnelles ne nous permet de bien le comprendre et de le gérer ni d'équilibrer la complexité du tout avec l'efficience des aspects individuels du système intégré global. Ce qu'il nous faut, c'est un nouveau modèle qui permettra une différenciation et une intégration simultanées.

Dans notre monde de plus en plus complexe et diversifié, le besoin d'institutions et d'organisations ayant des fonctions précises se fera plus pressant, et fera en sorte que le leadership et l'élaboration de politiques prendront une importance encore plus grande, et ce, pour deux raisons évidentes. Premièrement, de plus en plus d'institutions tenteront de semer la confusion particulièrement dans l'esprit des citoyens. La réaction inévitable sera la suivante : on exigera une réforme fondamentale qui retournera à l'essentiel et à une époque où tout était plus simple — c'est là une vision destructrice. Deuxièmement, comme le système dans son ensemble compte une intelligence que ne possèdent pas les éléments, on reconnaîtra l'importance d'une pensée d'un ordre supérieur et d'une synthèse effectuée par les leaders bien équipés qui ont une vue d'ensemble. Hampden-Turner, dans *Charting the Corporate Mind* (1990), croit qu'il s'agit là du plus important problème des entreprises, et l'appelle le triomphe des intérêts personnels sectionnels sur l'intégrité de l'organisation dans son ensemble. Les cadres supérieurs et leurs subordonnés sont pris dans des luttes destructrices perpétuelles par lesquelles les intéressés tentent d'utiliser l'organisation aux fins de l'enrichissement relatif d'une faction au détriment de l'autre. C'est également un problème dans le monde complexe des systèmes gouvernementaux assortis de contrôles où les pouvoirs découlant de la loi sont délibérément morcelés pour assurer l'existence de forces compensatrices. Il est inévitable que, de temps en temps, des institutions conçues pour contrôler les abus de pouvoirs semblent fonctionner à contre-courant et occulter le besoin de comprendre et de gérer les enjeux dans l'ensemble des systèmes. Dans les pires cas, on suppose que le système de pensée fonctionne de façon illégitime à l'extérieur de mandats spécifiques, et est sanctionné par l'organisation pour avoir seulement tenté de voir l'ensemble du tableau.

Dans le sous-ensemble de la question de la complexité et de l'intégrité de l'ensemble du système par rapport à l'efficience de certains de ses aspects, notons les notions de fédération, de compartimentation et de coordination centrales, d'économies d'échelle et de souplesse, pour ne mentionner que celles-là. Il faut acquérir et perfectionner les compétences requises pour faire disparaître les tensions entre les parties et le tout. Pour l'instant, il existe peu de preuves empiriques qui indiqueraient que nous avons découvert la bonne démarche pour orienter et gérer la diversité en émergence.

Politiques et stratégies à long terme plutôt qu'à court terme

À la croisée des chemins d'un passé relativement stable et d'un avenir inconnu, probablement agité, ce qui nous frappe, c'est la difficulté d'offrir une certaine continuité, que ce soit vers l'avant ou vers l'arrière. Fournir ce sentiment de continuité, mentionne Charles Handy dans *The Age of Paradox* (1994), est l'une des tâches les plus importantes liées au leadership. Pourtant, ce que nous faisons le plus souvent, c'est trouver des solutions immédiates et à court terme en matière de politiques et de gestion à des problèmes qui ne sont aggravés que par le manque de vision à long terme. Les exemples sont légion et touchent presque toutes les questions sociales importantes, y compris la gestion de l'environnement, les soins de santé, la régulation monétaire, la gestion de la dette, l'éducation, la sécurité et l'unité. On peut à juste titre critiquer la démarche habituellement à courte vue que l'on adopte pour résoudre les problèmes dans ces domaines. En fait, la solution significative exige une réflexion à plus long terme, dépassant nos courts cycles électoraux.

Le fait d'adopter une vision à long terme peut présenter des dangers sur le plan politique et organisationnel dans un monde de solutions instantanées. Pourtant, à ce qu'on sache, aucune des solutions miracles n'a fonctionné. Souvent, si on adopte une vision à plus long terme, on passe pour peu réceptifs et inflexibles. En raison de ce danger, il devient évident qu'il faut institutionnaliser une pensée à long terme concernant des enjeux complexes du point de vue des sociétés et de l'humanité. Si nous n'adoptons pas ce type de démarche, ce travail deviendra du seul ressort de groupes ayant un intérêt unique, et le problème créé sera l'impossibilité d'adopter une démarche qui englobe l'ensemble du système. S'il ne reste que les groupes ayant un intérêt unique et les groupes fragmentaires connexes souvent radicaux, les fractures et les fissures sociales pourraient menacer toute stabilité que nous avons fini par savourer.

Face à ces enjeux, la fonction publique se trouve effectivement dans une situation difficile. Peu d'entre nous pourraient remettre en question le fait que la fonction publique doit être apolitique et à l'extérieur du processus politique afin de fonctionner et de performer. À cet égard, les fonctionnaires et les institutions qu'ils représentent, offrent la stabilité et la continuité nécessaires pour maintenir des institutions sociales et des réseaux de services fragiles. Toutefois, cette même fonction publique doit être ouverte, souple et réceptive à l'orientation politique.

Voici certaines des questions qui détermineront le paradigme de conduite des affaires publiques en émergence.

Elles ont des répercussions importantes sur l'avenir de la fonction publique.

Le paradigme en émergence exige une réflexion énergique

Au cours des 25 dernières années, Dror a étudié de façon approfondie les exigences de la conduite des affaires publiques en ce qui a trait aux réalités en émergence. Dans *The Capacity to Govern:*

Designing Governance for Global Transformation, il propose d'apporter un ensemble de changements radicaux au modèle de conduite des affaires publiques en place, notamment :

- mettre l'accent sur les fonctions de conduite des affaires publiques d'un ordre supérieur. Dror fait observer que les gouvernements manquent désespérément de bonnes idées, de même que de perspectives à long terme, pour faire face aux situations de plus en plus urgentes;
- approfondir la réflexion sur la politique et améliorer la pensée centrale des gouvernements. Il faut mettre en place de nouvelles politiques imaginatives afin de relever les normes de la fonction publique et d'encourager les gens à adopter une pensée ancrée dans l'histoire et à comprendre les transformations mondiales de même que la dynamique sociale, afin d'intégrer le savoir scientifique et les considérations humanistes dans les délibérations sur les politiques. Les améliorations qui s'imposent au chapitre de la créativité ne se matérialiseront que par le truchement d'un apprentissage constant, d'une souplesse et de la stimulation des opinions divergentes; en d'autres termes, il faut éviter d'avoir une pensée homogène. De plus, il faut nouer des liens plus étroits entre les décisionnaires et les citoyens et, même si les politiques ne peuvent faire fi de l'aspect pratique de la chose politique ni des limites financières, il faut établir une distinction conceptuelle claire entre les deux;
- habiliter les gens pour leur permettre de mieux comprendre, encourager constamment l'apprentissage et l'innovation sociales et promouvoir l'éducation. Dror nous met en garde : la démocratie échouera à moins que les gens ne comprennent les questions politiques complexes et acquièrent un sentiment de solidarité humaine. La prétendue société de l'information ne créera pas cette prise de conscience — il faut vraiment y mettre des efforts délibérés;
- rétablir la confiance envers le gouvernement en s'opposant aux valeurs culturelles largement répandues, c'est-à-dire la consommation à outrance, l'éthique purement commerciale, la trop grande permissivité et les droits non assortis de responsabilités, responsabilités, qui bien souvent, ont disparu de la politique, et élaborer et adopter un code d'éthique à l'intention des politiciens et des bureaucrates;
- remplacer la réflexion centrée sur l'État par une réflexion plus mondiale, centrée sur l'humanité — des intérêts étroits et restreints par des intérêts plus larges et collectifs; et
- mettre l'accent sur les relations interconduite des affaires publiques et les restructurer, puisqu'il faut mettre en place davantage de modèles d'action collective pour régler les problèmes en émergence.

Le fait de se concentrer sur les fonctions d'ordre supérieur permettra à la fonction publique d'améliorer les conseils qu'elle fournit aux décisionnaires, d'intégrer de nombreux points de vue,

d'anticiper les futures tendances et problèmes et de s'y préparer et de gérer les changements et la transition dans notre environnement qui évolue rapidement. On ne pourra y arriver si la fonction publique travaille d'une façon rigide, hiérarchique et axée sur le contrôle. Il faut encourager la créativité et l'innovation et adopter une démarche tournée vers l'avenir qui exige une plus grande participation. Toutefois, nous devons aussi veiller à ce que les services soient offerts et que les affaires publiques soient administrées selon des normes acceptables et abordables. Cela continuera d'occuper et de mettre au défi les talents et l'énergie de la plus grande partie de la fonction publique, même si, comme Kettle (1996) le fait observer, le gouvernement doit non pas s'intéresser à qui fait le travail, mais se préoccuper vivement de la façon dont il est fait. Ce qui est plus important, toutefois, c'est la capacité d'opérationaliser des nouvelles démarches et institutions efficacement et suffisamment vite pour faire face aux situations en émergence et aux problèmes imprévus. Les ressources bien pourvues affectées à ces problèmes stratégiques et politiques de niveau supérieur constituent le chaînon manquant.

Une réflexion dynamique, à cet égard, commence à émerger comme l'illustre le document de Dror intitulé *Delta-type senior civil service for the 21st century* (1997). Dror s'inquiète de l'incapacité des institutions gouvernementales actuelles de régler les importants problèmes mondiaux. Parlant des paradigmes gestionnaire et économique, il souligne :

> Ce sont toutes des entreprises importantes et parfois utiles et nécessaires. Toutefois, elles souffrent d'un aveuglement dangereux lorsqu'elles font fi des fonctions gouvernementales d'un ordre supérieur qui sont réellement cruciales au moment de prendre des décisions critiques et d'adopter des politiques décisives qui façonneront l'avenir de façon marquée...
>
> Je prédis que, à moins que l'on n'améliore radicalement les principales capacités du gouvernement central de s'engager dans des fonctions d'ordre supérieur portant sur l'établissement de trajectoires, les historiens de l'avenir se plaindront amèrement du monde dans lequel ils doivent vivre, et nous blâmeront de n'avoir pas su adapter le gouvernement central à ses fonctions décisives, en grande partie parce que nous nous préoccupions de « la nouvelle gestion publique ». (traduction)

Dror explique clairement qu'il ne croit pas que l'on peut attendre des politiciens qu'ils adoptent cette perspective super ordonnée. Il fait remarquer que les politiciens n'en connaissent pas assez puisque le type d'hyper turbulence que nous connaissons fait en sorte que les bases traditionnelles du savoir (connaissances fondées sur l'expérience et connaissance des disciplines habituelles) sont de moins en moins pertinentes et sont souvent trompeuses. Dror ajoute en outre dans *School For Rulers* (1993) qu'il est extrêmement difficile de s'immuniser contre les maladies caractéristiques des leaders et des gouvernants... *par exemple un éloignement toujours plus grand de la réalité,*

un envoûtement pour les maîtres à penser et l'image de soi qui se déforme de plus en plus, proportionnellement à la durée et au succès du gouvernant. (traduction)

Dror souligne que la plupart des services administratifs de niveau supérieur modernes sont mal équipés pour faire face aux enjeux en émergence et que les « compétences gestionnaires » ont pris la place de toutes les autres exigences professionnelles. Selon lui, il faudrait mettre en place une fonction publique supérieure qui mettra l'accent sur les questions d'un ordre supérieur. Il s'agirait d'une instance qui se caractériserait par un super professionnalisme, une conscience professionnelle en prise sur un niveau supérieur plutôt que par des fonctions opérationnelles, elle serait innovatrice et créative, tant méritoire qu'élitiste, mais serait liée à la société en étant le reflet, elle serait vertueuse, autonome, mais subordonnée, et sa mission et son but ressortiraient clairement. Dror appelle cela une fonction publique supérieur de *type Delta*. (Les quatre types de cadres supérieurs établis par Dror sont expliqués ci-dessous.) Il propose un processus d'éducation rigoureux s'étalant sur dix ans afin de préparer les gens à leur rôle d'élite au sein de la fonction publique supérieure pour régler de façon efficace les problèmes d'ordre supérieur.

Les quatre types de cadres supérieurs de la fonction publique selon Dror

Alpha : dominant au cours de bien des périodes de l'histoire. Ce type se retrouve encore dans certains pays. Il s'agit de positions assignées, principalement par un droit lié à la naissance ou conféré par la proximité personnelle des gouvernants; ce type de fonction publique réunit les rôles politique et administratif. Le type alpha se rencontre le plus souvent dans les systèmes de conduite des affaires publiques où la force prime le droit.
Beta : ce type se fonde sur l'achat de postes gouvernementaux, les fonctionnaires proviennent donc de familles à haut revenu.
Gamma : ce type se fonde sur un quasi-professionnalisme, et on peut retracer ses antécédents jusque chez les esclaves éduqués, les premiers professionnels de la Rome classique et du Moyen-Âge, les prêtres éduqués et les systèmes mandarins classiques fondés sur le mérite, en Chine, qui mènent à des versions modernes comme la classe administrative britannique et l'élite d'État formé à l'ENA en France. La fonction publique supérieure de type gamma constitue le paradigme prédominant et fait le pont entre l'ancien paradigme et les trois paradigmes modernes.
Delta : ce type n'a jamais été tenté, mais il est maintenant nécessaire. Il se caractériserait par un super professionnalisme, une conscience professionnelle en prise sur un niveau supérieur plutôt que sur des fonctions opérationnelles, il serait innovateur et créatif, tant méritoire qu'élitiste, mais serait lié à la société en étant le reflet, il serait vertueux, autonome, mais subordonné, et sa

mission et son but ressortiraient clairement.

Sujets de discussion primordiaux

Avant de définir les sujets de discussion primordiaux, il faut aborder deux points essentiels. Le premier, c'est que la fonction publique supérieure de type delta ne constitue qu'une des composantes d'une démarche plus vaste axée sur les systèmes, relative à l'élaboration de politiques et à la conduite des affaires publiques et, de ce fait, ne peut être étudiée de façon isolée. C'est pourquoi ce serait une erreur de conclure que, dans le travail exhaustif et la longue délibération de Dror sur les questions de conduite des affaires publiques, il n'a pas étudié attentivement les questions abordées ici. Par exemple, il a des préoccupations sérieuses et bien fondées quant à la capacité des citoyens actuels, influencés par les médias de masse, d'encourager, d'appuyer et de faciliter des politiques à long terme qui se dirigent vers un futur inconnu et, en grande partie, inconcevables (correspondance, 1997). Toutefois, ses préoccupations à cet égard ont la même importance que ses doutes concernant la capacité des politiciens et de la fonction publique d'aujourd'hui de régler les problèmes mondiaux actuels. Pour apaiser cette préoccupation, il faut un plan directeur du changement, comme celui que Dror fournit aux politiciens dans *School for Rulers* et *Delta-type senior civil services for the 21st century*. À coup sûr, aucune initiative interreliée de formation et de préparation des gouvernants, des cadres supérieurs, des citoyens et de leurs institutions ne peut être facilement mise en oeuvre. Dror lui-même fait remarquer que la fonction publique supérieure de type delta ne constitue qu'une composante parmi tant d'autres dans une démarche multidimensionnelle visant à améliorer la conduite des affaires publiques. Parmi les autres composantes de l'approche de Dror permettant de gouverner et de conserver une démocratie dans un monde de crise, de chaos et d'hyper turbulence — un monde où la survie même de l'humanité est en péril, notons : une école pour les gouvernants, l'amélioration des connaissances et de la prise de conscience des citoyens, les démarches relatives à l'administration publique et une restructuration de l'État, de la conduite des affaires publiques et des institutions (correspondance, 1997).
Deuxièmement, il serait tatillon de considérer les idées de Dror comme étant naïves ou peu réalistes.
Même s'il exige un changement radical, il reconnaît que nombre de ses recommandations seront longues et difficiles à mettre en oeuvre et, en rétrospective, sont critiquées comme étant irréalistes. Toutefois, lorsque nous

> ... *regardons vers l'avant et examinons les labyrinthes dans lesquels nous nous engageons, le fait de négliger les possibilités d'améliorer les capacités de navigation... réalisées par étapes — constitue une grossière négligence et peut-être un acte d'autodestruction, et non pas du réalisme selon le sens véritable de ce terme* (Dror, 1993). (traduction)

De plus, Dror n'a pas peur d'aborder certaines préoccupations théoriques profondes comme le

problème de l'élitisme. Il choisit ouvertement sa forme d'élitisme comme étant préférable au concept égalitaire consistant à choisir nos gouvernants au hasard. *La vraie question,* affirme-t-il, *n'est pas de savoir si l'élaboration des politiques sera ou non élitiste, mais quelles sont les qualifications et la composition des élites et de quelle façon elles sont choisies, renouvelées et légitimées*. (Dror, 1993).

Néanmoins, les recommandations de Dror visant à rendre le système de conduite des affaires publiques mieux adapté à la réalité actuelle donnent naissance à quatre préoccupations qui exigent une analyse et un examen approfondis :

- nous savons que l'éducation ne mène pas nécessairement à une réflexion profonde; c'est pourquoi nous devons être beaucoup plus précis quant à la nature de l'éducation dont nous parlons, et aux normes qui seront utilisées pour indiquer qu'elle est terminée;
- la démarche de Dror semble dépendre d'un leadership politique fort et du sentiment d'urgence ne serait-ce que pour surmonter ce qu'il appelle une inertie institutionnelle insidieuse *qui empêche une étude sérieuse d'idées innovatrices*;
- de façon globale, la mise en place d'une fonction publique supérieure de type delta a la possibilité de faire revenir la fonction publique à un autre type d'élitisme, juste au moment où elle était soulagée de s'éloigner des anciennes formes d'élitisme. De plus, les relations et la reddition de comptes formelles d'une fonction publique supérieure du type delta vis-à-vis des corps législatifs et politiques peuvent être étudiées de façon plus approfondie afin que l'on puisse résoudre certains des problèmes liés au fait d'être d'une part subordonné à la majorité démocratique et, d'autre part, à la nécessité d'être relativement autonome (correspondance, 1997). Quels sont les cadres, les procédures et les mécanismes nécessaires pour assurer cette subordination et cette autonomie?
- Il faut mettre à l'épreuve la proposition selon laquelle la sagesse suprême qui réside dans une fonction publique élitiste légitimise la conduite des affaires publiques — personne ne sait réellement si les citoyens des pays démocratiques l'accepteront ou la reconnaîtront comme étant légitime. Par exemple, certaines fonctions publiques actuelles, particulièrement dans les systèmes de type Westminster, peuvent être considérées comme étant invisibles et anonymes. Contrairement à la fonction publique de type gamma de Dror, le type delta ne peut profiter du même degré d'anonymat.

Conclusions sommaires

Les circonstances et les problèmes extraordinaires exigent un examen sérieux de démarches toutes nouvelles ayant trait à la façon dont nous travaillons à nous préparer, en tant que fonctionnaires,

pour le paradigme de conduite des affaires publiques en émergence. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le nouveau paradigme ne fera pas disparaître complètement les démarches gestionnaires, mais il nous permettra d'aller au-delà. De nombreux éléments du modèle axé sur le marché continueront d'être des aides puissantes que nous conserverons dans notre coffre d'outils de gestion. Toutefois, on observe sans contredit un mouvement qui s'éloigne de la gestion pour acquérir une légitimité; on s'éloigne des techniques gestionnaires (considérer de façon mécanique des pièces) pour adopter des considérations fondamentales institutionnelles plus larges (étudier l'ensemble de l'organisation)

Il est fort probable que le nouveau paradigme de conduite des affaires publiques reflétera un respect renouvelé pour ce que seuls les gouvernements peuvent arriver à faire, notamment assurer la défense et maintenir l'ordre, la loi et la justice. De plus, le citoyen appuiera davantage le rôle prépondérant du gouvernement lorsqu'il s'agit de fournir un *terrain égal pour tous*, établir des règles que tous se doivent de respecter et qui font la part des intérêts de tous, comme des règles claires permettant des achats et des ventes honnêtes. Les institutions gouvernementales seront valorisées pour leur rôle dans le maintien d'une infrastructure qui mettra de l'avant la santé économique. La fonction de compassion du gouvernement — la protection du pauvre et de l'opprimé et son rôle de régisseur lié à la protection de la Terre et de son environnement — sera légitimisée dans la mesure où le fait d'offrir une infrastructure qui mènera à la santé et au bien-être environnemental, social, économique et individuel sera perçue comme étant du ressort du gouvernement travaillant de concert avec les collectivités aux échelons locaux, nationaux et internationaux. Ce rôle mieux compris pour le gouvernement exigera une meilleure gestion et des compétences en matière de politiques vis-à-vis des turbulences et des changements rapides. Pour gouverner dans cette complexité toujours plus grande, comme le souligne Handy, il faut éviter les écueils plutôt que de les éliminer. Pour gérer efficacement des institutions publiques, il faut mettre en place un nouveau paradigme de conduite des affaires publiques. Ce nouveau paradigme doit être à la fois axé sur le citoyen et la collectivité tout en étant transnational — il doit pouvoir faire face à la diversité humaine et au bien commun.

Bibliographie

Armstrong, J. (1997), *"Stewardship and Public Service"*, Commission de la fonction publique du Canada

Armstrong, J. (1997),*«Raison et passion dans les réformes du secteur public»*, Commission de la fonction publique du Canada

Armstrong, J. (1997), *"Fading Boundaries: Thoughts About Alternative Service Delivery"*, Institut d'administration publique du Canada

Bruce, D. (1980), *"The Common Good and the Public Interest"*, théorie politique

Cassinelli, C. (195 8), *"Some Reflections on the Concept of the Public Interest"*, Ethics

Sous-ministres, Groupe de travail sur le modèle de prestation de services, (1996), *Rapport du Groupe de travail, volumes 1-4,* Centre canadien de gestion.

Douglas, B. (1980), *"The Common good and the Public Interest", théorie politique*

Dror, Y. (1968), *Public Policy Making Re-examined,* Chandler

Dror, Y. (197 1), *Design for Policy Sciences,* Elsevier

Dror, Y. (197 1), *Ventures in Policy Sciences*, Elsevier

Dror, Y. (1980), *Crazy States: A Counter conventional Strategic Issue,* Health Lexington Books (1971), révision de 1980, Kraus Reprint

Dror, Y. (1984), "Required breakthroughs in think tanks", *Policy Sciences*

Dror, Y. (1986), *Policy Making Under Adversity,* Transaction Books

Dror, Y. (1987), "Advising the ruler", William Plowden, ed., *Advising the Ruler*

Dror, Y. (1988), "Improving Critical Choices", *Futures*

Dror, Y. (1988), "World Politics Towards the 21st Century", *Futures*

Dror, Y. (1988), "Visionary political leadership: on improving a risky requisite", *International Political Science Review*

Dror, Y. (1988), "World Politics Towards the 21st Century", Futures

Dror, Y. (1988), "Improving Critical Choices", *Futures*

Dror, Y. (1988), "Uncertainty: Coping with It and with Political Feasibility", Miser and Quade eds. *Handbook of Systems Analysis: Craft Issues and Procedural Choices*

Dror, Y. (1989), "Memo for system-reforming rulers", *Futures*

Dror, Y. (1989), "Fateful Decisions as Fuzzy Gambles with History", *The Jerusalem Journal of International Relations*

Dror, Y. (1993), "School for Rulers", de Kenyon and De Greene, ed., *A Systems-Based Approach to Policymaking*, Kluwer Academic Publishers

Dror, Y. (1993), "Policy professionalism as a vocational calling", *Policy Studies Journal*

Dror, Y. (1994), "Basic Concepts in Advanced Policy Sciences", Nagel, ed., *Encyclopedia of Policy Studies*

Dror, Y. (1995), "Strengthening Government Capacity for Policy Development", Nations Unies

Dror, Y. (1996), "The International Context of Public Administration: A History of Ideas Perspective", sommaire d'un exposé dans le cadre de la CLAD Conference, Rio de Janeiro

Dror, Y. (1996), "Democracy facing globalization", Demokratic am Wendepunkt: Die

Demokratische Frage als Project des 21 Jahrhunderts
Dror, Y. (1996), "The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations", The Club of Rome
Dror, Y. (1997), «Un service public de type Delta pour le XXI[e] siècle», *Revue internationnale des sciences administratives*
Dror, Y. (1997), "Workshop in Policy Planning and Strategic Choice For Senior Decision Makers and Policy Advisors", sommaire de l'atelier de l'auteur
Dror, Y. (1997), "Strengthening Government Capacity for Policy Development", *International Journal of Technical Cooperation*
Dror, Y. (Ouvrages en préparation), The Superior Ruler: *Mirrors for Political Leaders; Remaking the World: Memorials to a Global Potentate;* and *Advanced Policy Planning.*
Drucker, P. (1989), *The New Realities,* Harper Row
Drucker, P. (1993), *Post-Capitalist Society,* Harper Business
Drucker, P. (Feb. 1995), "Really Reinventing Government", *The Atlantic Monthly*
Drucker, P. (1995), *Managing in a Time of Great Change,* New York
Hampton-Turner, C., (1990), *Charting the Corporate Mind,* The Free Press
Handy, C. (1994), *Le temps des paradoxes,* Harvard Business School Press.
Handy, C. (1989), *The Age of Unreason,* Harvard Business School Press.
Handy, C. (1995), *Beyond Certainty: The Changing Worlds of Organizations,* Random House.
Kettle, D. (1996), "From Program to Contract Management: The New Skills Set", Table ronde de l'IAPC sur la diversification des modes d'exécution
Novak, M. (1989), *Démocratie et bien commun,* Madison Books
Senge, P. (1990), "The Leader's New Work: Building Learning Organizations", *Sloan Management Review*
Senge, P. (1994), *The Fifth Discipline-The Art and Practice of the Learning Organization,* Doubleday
Senge, P. (1997), "Rethinking Leadership in the Learning Organization", *The Systems Thinker*
Shapiro, E. (1995), *Managing in the Age of instant Answers: Fad Surfing in the Boardroom,* Addison-Wesley